

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung öffentlicher Teil

| Gremium | Datum |
|------------------------------------|--------------|
| Rechnungsprüfungsausschuss | 28.03.2017 |
| Ausschuss Schule und Weiterbildung | 25.04.2017 |
| Ausschuss Soziales und Senioren | 27.04.2017 |

Sachstand zum Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Bezug Rechnungsprüfungsausschuss vom 24.11.2016 Top 6.2 Vorlagennummer 3583/2016

Der Rechnungsprüfungsausschuss wird regelmäßig zur Mittelbewirtschaftung im Bildungs- und Teilhabepaket informiert, zuletzt in der Sitzung vom 24.11.2016. Unter anderem wurde seitens der Verwaltung berichtet, dass sich die bundeserstattungsfähigen Aufwendungen für Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (alle Aufwendungen für Kinder und Jugendliche, die entweder Leistungen nach dem SGB II oder Wohngeld oder Kinderzuschlag beziehen) von 2014 auf 2015 um rund 51% erhöht haben. Hierbei wurde Bezug auf den Bericht des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets im Jahr 2015 in Nordrhein-Westfalen genommen.

Im Protokoll der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 24.11.2016 wurde folgendes festgehalten:

„Der Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses Herr Detjen stellte daraufhin fest, dass das Bildungs- und Teilhabepaket inzwischen gut umgesetzt werde und bat die Verwaltung um einen Bericht unter Berücksichtigung folgender Fragestellungen:

- welche grundsätzlichen Erkenntnisse ergeben sich für die Verwaltung aus dem Umstrukturierungsprozess vom Jugend- in den Sozialbereich
- unter welchen Voraussetzungen können bundeserstattungsfähige Einnahmen zusätzlich akquiriert werden.“

Die Verwaltung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

1.

Die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets hat sich für Köln in der Tat deutlich verbessert. Deutlich wird dies an den Werten in der Übersicht, die in der Anlage beigefügt ist und großformatiger als Tischvorlage zur Verfügung gestellt wird.

Die Übersicht stellt den Mittelabfluss für Bildungs- und Teilhabeleistungen von 2014 bis 2016 dar sowie die Anzahl der abgerechneten Module je Kind (dargestellt wurde nur eine Abrechnung im Jahr, auch wenn mehrere Bewilligungen im selben Jahr und in derselben BuT-Leistungsart erfolgten).

Es lassen sich ein deutlicher Anstieg der Ausgaben (von 2014 bis 2016 um rund 64 %) sowie eine noch deutlichere Erhöhung der Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen (von 2014 bis 2016 um rund 90 %) feststellen. Außerdem weist die Übersicht die durchschnittlichen Kosten einer BuT-Leistungsart im Jahresvergleich aus.

Mittelabfluss und Inanspruchnahme korrespondieren allerdings nie zu 100 %, was eine gewisse Unschärfe in der Darstellung der durchschnittlichen Kosten je Leistungsart bedeutet. Leistungen, die bereits im Vorjahr in Anspruch genommen wurden, können teilweise erst im Folgejahr abgerechnet und somit auch erst im Folgejahr abgebildet werden.

Mit der Abrechnung der Kosten der Unterkunft für August 2016 hat das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen die neue kommunalspezifische BuT-Quote (ermittelt auf Basis der BuT-Transferausgaben des Vorjahres) rückwirkend zum 01.01.2016 angewendet.

Für Köln hat sich diese Quote ganz erheblich von ca. 5,933 % auf ca. 8,436 % erhöht.

Während für das Jahr 2014 knapp 9 Mio. Euro dem Land als bundeserstattungsfähige Aufwendungen für Bildungs- und Teilhabeleistungen gemeldet werden konnten, waren es 2015 bereits 13,5 Mio. Euro. Die Meldung an das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zu den bundeserstattungsfähigen BuT-Aufwendungen für das Jahr 2016 beläuft sich nun auf rund 14 Mio. Euro. Insgesamt wurden in 2016 EUR 15.039.276,- für die Leistungsarten des Bildungs- und Teilhabepakets für alle berechtigten Rechtskreise aufgewendet.

Dem gegenüber stehen BuT-zweckgebundene Einnahmen über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft in Höhe von rund 13,6 Mio. Euro für das Jahr 2016.

Noch höhere Einnahmen aus der Bundeserstattung lassen sich nur durch noch höhere Ausgaben; also das Erreichen eines noch größeren Teiles der Leistungsberechtigten für jede Teilleistung erzielen. Eine Mittelakquise im Wortsinne findet über das Bildungs- und Teilhabepaket nicht statt. Die Bundesbeteiligung errechnet sich als feste Quote an den Ausgaben aller Kommunen in NRW für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Je höher die BuT-Ausgaben im Vorjahr in Köln im Vergleich zu den BuT-Ausgaben anderer Städte ausfallen, um so höher ist die Kölner Quote für das Folgejahr. Für den Fall, dass die Einnahmen aus Bundesmitteln die Ausgaben für BuT-Transferleistungen übersteigen, verbessert dies allerdings nicht das Rechnungsergebnis des städtischen Haushaltes, da etwaige Überschüsse als Verbindlichkeit in die Bilanz einzustellen sind.

Neben des sozialpolitischen Anspruchs, möglichst viele Kinder und Jugendliche in Köln an den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets teilhaben zu lassen und auf diese Weise für bessere Bildungschancen und eine verbesserte kulturelle und soziale Integration beizutragen, besteht natürlich ein hohes Interesse daran, die Leistungen im Folgejahr auf Basis eines guten Mittelabflusses im Vorjahr weitestgehend zu refinanzieren. Dies zumindest innerhalb der bundesfinanzierungsfähigen Rechtskreise Bundeskindergeldgesetz (BKGG) und SGB II. Zu beachten ist, dass für die Rechtskreise SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) keine Bundesbeteiligung an den Transferkosten erfolgt.

Während diese beiden kommunal finanzierten Rechtskreise in der Vergangenheit in Bezug auf die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen aufgrund der eher geringeren Berechtigtenzahlen eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben, gewinnt nun der Rechtskreis AsylbLG durch den Zustrom geflüchteter Familien an Bedeutung.

Während die Aufwendungen für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets im Rechtskreis AsylbLG im Jahr 2014 noch EUR 92.377,- betragen, wurden im Jahr 2016 für Menschen mit Leistungsanspruch aus dem AsylbLG Bildungs- und Teilhabeleistungen in Höhe von EUR 811.380,- erbracht. Dies bedeutet eine Steigerung der BuT-Ausgaben für Berechtigte aus dem AsylbLG von 2014 auf 2016 in Höhe von rund 778 %. Die Anzahl der in Anspruch genommenen BuT-Teilleistungen steigerte sich von 2014 bis 2016 um rund 948 %.

2.

Um die Frage des Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses, Herrn Detjen, zum Umstrukturierungsprozess, bzw. zu den grundsätzlichen Erkenntnissen für die Verwaltung zu beantworten, seien zunächst Ausgangslage und Zieldefinition zum Zeitpunkt der Übertragung der Federführung für das Thema Bildungs- und Teilhabepaket dargestellt.

Ausgangslage:

Mit Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes wurde in 2011 zunächst die Geschäftsstelle für das Bildungspaket beim Amt für Schulentwicklung angehängt. Ihr oblagen insbesondere die Koordinierung des Bildungspaketes sowie die Klärung von Grundsatzfragen und die Erstellung von Handlungsanweisungen für die Leistungsgewährung. Darüber hinaus war sie für den zentralen Mittelabruf sowie die Abrechnung mit dem Bund zuständig.

Die Kosten- und Leistungsrechnung für das Bildungs- und Teilhabepaket sowie die Auszahlungen erfolgten ebenfalls im Amt für Schulentwicklung.

Für die Akquise von Leistungsanbietern (einschließlich gegebenenfalls abzuschließender Leistungs-/Abrechnungsvereinbarungen), die Prüfung der Eignung etwaiger Anbieter sowie die entsprechende Korrespondenz waren die jeweiligen Fachabteilungen im Amt für Schulentwicklung, Amt für Kinder, Jugend und Familie sowie im Sportamt zuständig.

Die Antragsbearbeitung und Bewilligung der Leistungen des Bildungspaketes erfolgte für die Leistungsberechtigten nach dem SGB II im Jobcenter, für alle übrigen Leistungsberechtigten (SGB XII, AsylbLG, Wohngeld, Kinderzuschlag) im Amt für Soziales und Senioren.

Bei der damaligen organisatorischen Aufstellung wurden insbesondere im Hinblick auf die zahlreichen Schnittstellen der beteiligten Fachstellen erhebliche Schwachstellen ermittelt. Die Folge dieser Schwachstellen war eine verminderte Inanspruchnahme der Leistungen aufgrund je nach Rechtskreis unterschiedlicher Antragswege und eines aufwendigen Antragsverfahrens, eine in weiten Teilen, insbesondere hinsichtlich der Zahlungsströme unzufriedene Kooperationspartner sowie verzögerter und zu geringer Mittelabfluss.

In erster Konsequenz wurde neben der bereits wahrgenommenen Antragsbearbeitung für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII, AsylbLG, Wohngeld und Kinderzuschlag der im Amt für Soziales und Senioren neu gegründeten Abteilung Bildung und Teilhabe und Köln-Pass die Fachaufsicht, die Festlegung von Verfahrensstandards, das Controlling, das Erstattungs- und Abrechnungsverfahren mit dem Bund, die Kommunikation mit Gremien, Bund, Landesministerien etc. sowie strategische Richtungsentscheidungen und die grundsätzliche Öffentlichkeitsarbeit für die Aufgabe Bildung und Teilhabe übertragen.

Ebenso wurden die Abrechnung aller Module, die Aufgaben der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Rechnungsstellengelegenheiten für Bildung und Teilhabe verlagert.

Der Themenkomplex Anbietereignungsprüfung und Anbieterakquise verblieb im Bereich des Dezernates IV, in den Fachdienststellen im Amt für Schulentwicklung, im Amt für Kinder, Jugend und Familie sowie im Sportamt.

Alle im Rahmen des Moduls „Ermäßigtes gemeinschaftliches Mittagessen in Schulen und Kindertagesstätten“ mit der Abrechnung in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten mit Ausnahme der Auszahlung wurden zunächst weiterhin im Amt für Schulentwicklung und im Amt für Kinder, Jugend und Familie wahrgenommen. Dies umfasste insbesondere den Kontakt zu Schulen, Kindertagesstätten, Trägern und Caterern.

Weiterentwicklung:

Mit Übernahme der Federführung und der Verantwortung für das Bildungs- und Teilhabepaket in Köln im Amt für Soziales und Senioren wurden weitere Schwachstellen in der organisatorischen Aufstellung deutlich.

Für eine effektivere und ressourcenschonende Aufgabenwahrnehmung wurden weitere Veränderungen notwendig, die im Wesentlichen zu einer höheren Zufriedenheit und Inanspruchnahme auf Seiten der berechtigten Familien, zur Vermeidung von verwaltungsinternen Schnittstellen sowie einer verbesserten Kommunikation in die Fläche der beteiligten Akteure beitragen sowie revisionssichere Abrechnungsverfahren garantieren sollen.

Sukzessive erfolgten daher weitere organisatorische Umstellungen zur effektiven Nutzung der im Amt für Soziales und Senioren vorhandenen Kompetenzen:

- Übernahme der Koordination für die BuT-Abrechnungsverfahren im gemeinschaftlichen Mittagessen in Schulen, Kindertagesstätten und Kindertagespflege vom Amt für Schulentwicklung, inklusive der Verantwortung für entsprechende Vereinbarungen zum Antrags- und Abrechnungsverfahren und der entsprechenden Kommunikation in Schulen und Kindertagesstätten sowie mit den Trägern und Caterern.
- Übernahme der Koordination für die BuT-Leistungen der kulturellen und sozialen Teilhabe vom Sportamt und dem Amt für Kinder, Jugend und Familie, inklusive Verantwortlichkeit für entsprechende Verfahren zur Antragstellung und zur Abrechnung sowie der notwendigen Kooperation und Kommunikation mit den Vereinen der Kinder- und Jugendhilfe, Sportvereinen, usw. und dem Schnittstellenmanagement zu allen anderen beteiligten Akteuren.
- Übernahme der Koordination für die BuT-Leistung Lernförderung vom Amt für Schulentwicklung, inklusive Verantwortlichkeit für entsprechende Verfahren zur Antragstellung und zur Abrechnung sowie der notwendigen Kooperation und Kommunikation mit den gewerblichen und gemeinnützigen Anbietern und dem Schnittstellenmanagement zu allen anderen beteiligten Akteuren.
- Entwicklung von Verfahrensweisen in jeder Leistungsart des Bildungs- und Teilhabepakets, die den Bürgerinnen und Bürgern das Antragsverfahren erleichtern und zuverlässige Zahlungsströme an die beteiligten Anbieter garantieren (hier insbesondere relevant im Zusammenhang mit der in der Vergangenheit angespannten Lage bei der Abrechnung der BuT-Zuschüsse zur gemeinschaftlichen Mittagsversorgung mit Trägern und Caterern sowie auch in der Kooperation mit Sportvereinen).
- Amtsinterne Entwicklung einer BuT-DV-Anwendung für eine revisionssichere Dokumentation sämtlicher BuT-Verwaltungsentscheidungen und Abrechnungen zur sauberen und vollständigen Abrechnung der Bundeszuschüsse
- DV-gestützte, erleichterte Verarbeitung vereinfachter Sammelantragsstellungen von Seiten kooperierender Träger, Schulen, Kindertagesstätten, usw. und eines qualitativ verbesserten Datentransfers der Bewilligungsdaten vom Jobcenter zur Abrechnung im Amt für Soziales und Senioren betreffend den Rechtskreis SGB II.

Ergebnis:

Die im Amt für Soziales und Senioren und hier in der Abteilung Bildung und Teilhabe und Köln-Pass gebündelten Ressourcen und Kompetenzen führen dazu, dass:

- vor dem Hintergrund vorhandener Fachkenntnisse die Auslegung der geltenden Rechtslage und der entsprechenden Arbeitshilfe des Landes Nordrhein-Westfalen zu in großen Teilen vereinfachter Antragstellung und erhöhter Inanspruchnahme geführt hat,
- dass – nach bestehender Auffassung – jedwede Auszahlung und jedes Verwaltungshandeln trotz der deutlichen Vereinfachungen als rechtskonform und revisionssicher bezeichnet werden kann,
- dadurch die Abrechnung des Bundeszuschusses pünktlich, vollumfänglich und revisionssicher erfolgt und der kommunale Haushalt nur in dem Maße belastet wird, in dem eine Abrechnung nicht möglich ist (SGB XII und AsylbLG) oder aber die Ausgaben für BuT die Einnahmen des Landes NRW übersteigen,

- Finanzströme zeitnah erfolgen, was zu höherer Zufriedenheit auf Bürger-, aber v.a. auch auf Anbieterseite führt und im Bereich der gemeinschaftlichen Mittagsversorgung die ehemals sehr hohe Beschwerdelast, negative Presse und sogar das Verlassen von Schulstandorten durch Caterer und Träger vermeidet,
- die Kommunikation zwischen den Anbietern und der federführenden BuT-Stelle nicht mehr mittelbar über weitere beteiligte Akteure in anderen Dienststellen erfolgt, sondern unmittelbar in die BuT-Fachstelle hinein, wo alle Erkenntnisse und Erfahrungen ausgewertet werden und ggf. in veränderte Verfahrensweisen münden können,
- die BuT-Ansprechpartner/innen inzwischen nahezu flächendeckend bekannt sind und wertvolle Kooperationen mit gewerblichen und gemeinnützigen Anbietern sowie eine gute Kommunikationsstruktur zwischen Schulen, Kindertagesstätten und anderen Einrichtungen bestehen, als auch gute Kontakte zu den beteiligten Akteuren, z.B. Schulsozialarbeiter/innen,
- insgesamt gesamtstädtisch ein hohes Maß an sozialem Frieden im Hinblick auf das in der Vergangenheit als schwierig bezeichnete Bildungs- und Teilhabepaket eingetreten ist.

Weitere Optionen:

Die organisatorische Aufstellung des Bildungs- und Teilhabepakets in Köln ist damit nicht abgeschlossen. Im Sommer 2017 sollen die BuT-Bereiche des Jobcenters und des Amtes für Soziales und Senioren organisatorisch zusammengefügt werden, um folgende weitere Verbesserungen zu erwirken:

- weitere gebündelte Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Fachabteilung im Amt für Soziales und Senioren,
- minimale Schnittstellen und klare Zuständigkeiten,
- bürgerfreundliche und einheitliche Verfahrensweisen und Antragswege,
- verbesserte Erreichbarkeit,
- Beratung zu allen BuT-Leistungsarten und zum Köln-Pass aus einer Hand,
- einheitliche DV-Lösungen
- die noch effizientere und effektivere Aufgabenwahrnehmung wirkt sich positiv auf die Kosten-Nutzen-Struktur aus /Synergieeffekte können genutzt werden
- In der getrennten Aufgabenwahrnehmung von Jobcenter und dem Amt für Soziales und Senioren werden derzeit insges. 64,5 Stellen für Bildungs- und Teilhabeaufgaben vorgehalten (davon 25,0 im Jobcenter / 39,5 im Amt für Soziales und Senioren für BuT und Köln Pass). Mit der beabsichtigten Bündelung der BuT-Aufgaben für alle Berechtigten auf den kommunalen Träger ergeben sich durch die Nutzung von Synergien Einsparpotentiale in Höhe von 14,0 Stellen. Der methodisch ermittelte Stellenbedarf für die neue Abteilung BuT und Köln Pass beziffert sich dann auf insgesamt 50,5 Stellen.

Die Rahmenbedingungen zum Aufgabenübergang werden derzeit mit dem Jobcenter und der Agentur für Arbeit Köln abgestimmt und fließen in eine Leistungsvereinbarung ein. Im Vorfeld haben sowohl die Geschäftsführung des Jobcenters als auch die Agentur für Arbeit Köln eine Zusammenführung aller BuT-Aufgaben begrüßt.

Gez. Dr. Harald Rau